

Hvordan lykkes med en rapport?

Hvordan lykkes med en rapport?

US 2019:411

© Nordisk Ministerråd 2019

Layout: Mette Agger Tang

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøylene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig med-spiller i det europeiske og internasjonale samarbeidet. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Nordens Hus

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

www.norden.org

Last ned og bestill nordiske publikasjoner: www.norden.org/nordpub

Hvordan lykkes med en rapport?

Innhold

- 04 Sammendrag
- 06 Innledning
- 08 Hvorfor og hvordan lykkes man med rapporter?
- 14 Hvorfor legger noen rapporter ikke godt til rette for politikk og nordisk samarbeid?
- 15 Anbefalinger

Sammendrag

Analyse- og statistikkeneheten har undersøkt hva som bidrar til at man lykkes med en rapport i Nordisk ministerråd. Undersøkelsen er basert på intervjuer med flere rådgivere og avdelingsjefer i ministerrådet om 14 rapporter som har lyktes.

Undersøkelsen viste at det er fem faktorer som skiller seg ut som spesielt viktige. De kan deles inn i en «hvorfor»-kategori og en «hvordan»-kategori. «Hvorfor»-kategorien handler om begrunnelsen for at arbeidet med rapportene blir satt i gang. «Hvordan»-kategorien handler om utførelsesfasen, det vil si planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen.

Faktorene syntes å være viktige uansett hvilken målgruppe rapportene er rettet mot, enten det er politikere, embetsmenn eller den brede offentligheten. De syntes også å være sentrale uavhengig av hvilken type rapport det er snakk om, så lenge målet er å legge til rette for politikk og nordiske løsninger.

HVORFOR-FAKTORENE

Konkrete mål: En felles suksessfaktor for de aller fleste rapportene vi har undersøkt, var at man hadde et tydelig mål med hva man ville oppnå med rapporten. De var skarpt fokusert.

For flere av rapportene fantes det en tydelig overordnet politisk målsetning. Rapportene var midler i en prosess, hvis mål var å legge til rette for politiske løsninger og nordisk samarbeid. Rapportene var ikke et mål i seg selv – de skulle brukes som et hjelpemiddel for å nå et mål som lå utover selve rapporten. Dette målet forelå før man satte i gang. Dette gjaldt spesielt rapportene som hadde ledet til konkrete politiske tiltak.

Timing – rett rapport til rett tid: En annen sentral årsak til at flere av rapportene hadde lagt godt til rette for politikk og nordisk samarbeid, var den

gode timingen. Det betød at rapportene enten hadde vært rettet mot en pågående politisk prosess, handlet om et dagsaktuelt tema eller møtt et konkret behov.

HVORDAN-FAKTORENE

Dedikert og involvert eierskap: Et sterkt og engasjert eierskap fra Nordisk ministerråd til prosessene sikret at rapportene holdt god nok kvalitet og at de ble fulgt opp, det vil si at de ble bragt videre i den politiske prosessen og spredd til målgruppene.

Oppfølging og kommunikasjon: Kommunikasjon av rapporten til målgruppene og oppfølging av rapporten videre i det politiske systemet er avgjørende for at en rapport skal legge godt til rette for politikk og nordisk samarbeid. Det viste også vår undersøkelse. Flere rådgivere vektla i intervjuene hvor viktig det var at dette arbeidet var godt planlagt og begynte tidlig.

Nasjonal nytte: Et viktig element i suksessen for flere av rapportene, og spesielt de som hadde ledet til konkrete politiske resultater, var at prosjektet hadde en tydelig nordisk relevans og blitt interessant for landene å følge opp. Flere pekte på at nøkkelen var at man hadde lyktes med å fremheve den nasjonale nytten av at man samarbeidet nordisk om temaet. Det var også viktig at anbefalinger var presise og håndgripelige.

Det produseres mange gode og relevante rapporter i det nordiske samarbeidet. Samtidig tyder vår undersøkelse også på at det har blitt produsert rapporter i Nordisk ministerråd som ikke legger så godt til rette for politikk og nordisk samarbeid. Undersøkelsen tyder på at følgende bidrar til at det forekommer:

- Uklart hvorfor man setter i gang med en rapport og hva den skal brukes til.

-
- Målgruppen er ikke godt nok definert.
 - Svakt eierskap til oppfølgingen av rapporten.
 - Ikke tilstrekkelig arbeid med kommunikasjon og oppfølging.

En fellesnevner for mange av disse faktorene, er at de handler om planleggingen av prosjektene. Det ble påpekt i intervjuene at man noen ganger starter opp prosjekter for raskt, uten tilstrekkelig planlegging.

Basert på undersøkelsen, bør man ta hensyn til følgende når man setter i gang med en analyse eller undersøkelse:

- Undersøkelsen settes i gang med et konkret overordnet mål å legge til rette for politiske løsninger og nordisk samarbeid.
- Det er et tydelig hvordan rapporten skal bidra til at man når målet.
- Timingen er gjennomtenkt. Undersøkelsen er for eksempel rettet mot en pågående politisk prosess, møter et konkret behov eller handler om et tema det er stor interesse for hos målgruppen.
- Sonderinger og undersøkelser av hva det er mulig å få til politisk gjennomføres.
- Planleggingen av kommunikasjonsarbeidet og den politiske oppfølgingen starter tidlig. Målgrupper og hva de har behov for klargjøres og legger føringene for resten av arbeidet. Denne planleggingen er så detaljert som mulig.
- Det vurderes om en rapport er den rette måten å kommunisere undersøkelsen på. Skal undersøkelsen muligens heller for eksempel bli en podcast, et seminar eller noe annet?
- Rapporten skrives og layouts med tanke på å nå målgruppen.
- Forfatteren/konsulenten følges tett opp. Bestiller involverer seg i skrivearbeidet hvis det er nødvendig.

- Policyanbefalinger og løsninger for nordisk samarbeid tar hensyn til nasjonal nytte. Anbefalingene er presise og viser enkelt og tydelig hvordan man kan løse problemet.

Innledning

Rapporter er et helt sentralt verktøy i det kunnskapsbaserte nordiske samarbeidet. Kartlegginger, undersøkelser og utredninger legger grunnlag for nordisk samarbeid og politikk. Derfor er det viktig at Nordisk ministerråd lykkes med rapportproduksjonen, det vil si at den holder høy kvalitet, oppleves som relevant og benyttes av målgruppene.

Rapporter er spesielt viktig med tanke på Nytt Norden-reformen. Siden 2013 har det foregått et omfattende reformarbeid i Nordisk ministerråd. Et helt sentralt mål har vært at det nordiske samarbeidet skal inneholde mer politikk. For å bidra til det, har Nordisk ministerråds sekretariat arbeidet med å bevege seg fra møtemaskin mot tenketank. Kunnskapsutvikling, analyser og initiativer skal legge grunnlag for politisk handling i ministerrådene.

Hva bidrar til at man lykkes med en rapport i det nordiske samarbeidet? Hva bidrar til at den legger godt til rette for politikk og nordisk samarbeid? Det har Analyse- og statistikkenheten undersøkt. Målet har vært å bidra til å forbedre rapportproduksjonen, slik at Nordisk ministerråds rapporter kan legge enda bedre til rette for politikk og nordisk samarbeid.

Vi har definert rapporter som publikasjoner som på en eller annen måte har frembragt kunnskap, for eksempel utredninger, analyser og kartlegginger. Alt fra smale fagrapporter til store strategiske gjennomlysninger. Vi har sett bort fra evalueringer, samarbeidsprogrammer og lignende.

Hva betyr det at en rapport er vellykket? Det har vi definert som at rapporten har lagt godt til rette for politisk handling og nordisk samarbeid. Et tydelig tegn på at man har lykkes med det, er at rapporten faktisk førte til politikk og mer samar-

beid. Et annet tegn på at man har lykkes med en rapport, er at den har fått mange lesere og mye oppmerksomhet.

Det er viktig å understreke at rapporter i det nordiske samarbeidet kan ha en langsiktig virkning som det er vanskelig å påvise. En rapport kan utgjøre ett av flere lag med oppbygd kunnskap, og først få en politisk virkning etter flere år. Rapporter kan fortsatt være nyttige selv om de ikke får en umiddelbar politisk effekt.

Først i denne rapporten skriver vi litt om status for Nordisk ministerråds rapportproduksjon i dag. Så går vi videre til hva som fører til at rapporter blir vellykkede. Deretter oppsummerer vi hva som kan føre til at rapporter ikke legger godt til rette for nordisk samarbeid og politikk. Til slutt følger noen anbefalinger.

NORDISK MINISTERRÅDS RAPPORT-PRODUKSJON

Nordisk ministerråd og de underliggende institusjonene utga totalt 137 rapporter, artikler og bøker i 2017, som passer med vår definisjon.¹ Snaut to tredjedeler av disse publikasjonene var utgitt av Nordisk ministerråd, mens en tredjedel var utgitt av institusjonene. Av de 93 publikasjonene som selve ministerrådet sto for, var 16 nordiske arbeidspapirer. Det er typisk dokumenter av prosjektintern eller foreløpig karakter, som ikke egner seg for egentlig publisering.

De fleste av de 77 andre publikasjonene Nordisk ministerråd utga, inngår i TemaNord-serien. Denne serien består for det meste av resultater av forskningsbasert arbeid i ulike arbeidsgrupper og prosjekter, ofte spesialisert innenfor et visst fagområde. Publikasjonene som ikke inngikk i

¹ Vi valgte å se på 2017 for å dekke et helt års rapportproduksjon.

TemaNord-serien, omfattet blant annet en strategisk gjennomlysning, tre sektorovergripende rapporter fra Analyse- og statistikkenheten og noen retningslinjer og anbefalinger.

En stor andel av de 93 publikasjonene fra Nordisk ministerråd var bestilt av arbeidsutvalgene eller arbeidsgruppene under embetsmannskomiteene. De 44 publikasjonene fra institusjonene omfattet blant annet om policy briefs, rapporter og arbeidspapirer.

Vi har undersøkt hvor mange publikasjoner fra Nordisk ministerråd som har kommet på dagsordenen i Nordisk ministerråds 19 ministermøter i 2017. Totalt var det 14 rapporter. Av disse utgjorde 11 et eksplisitt viktig grunnlag for saker på dagsordenen. I tillegg sto 3 rapporter under punktet «generalsekretæren informerer». Utover det så vi at 3 rapporter inngikk som en mindre del av saksgrunnlaget i noen saker.

Selv om mange rapporter kan utgjøre et viktig grunnlag for politikk, uten å ha stått på ministerrådenes dagsorden, danner dette et bilde av en stor rapportproduksjon som foregår på nivåene under ministerrådene. Disse rapportene kan fortsatt være nyttige eller bidra til politikk på andre måter.

Hvorfor og hvordan lykkes man med rapporter?

For å undersøke hvorfor en rapport lykkes, har vi intervjuet flere rådgivere og avdelingssjefer i Nordisk ministerråd om 14 rapporter som har lyktes i ministerrådet. Rapportene hadde lyktes på forskjellige måter. Noen hadde ført til mer nordisk samarbeid eller politikk, mens noen hadde fått mange lesere og mye oppmerksomhet. Se metodevedlegget for mer informasjon.

Undersøkelsen viste at det er fem faktorer som skiller seg ut som spesielt viktige. De kan deles inn i en «hvorfor»-kategori og en «hvordan»-kategori. «Hvorfor»-kategorien handler om begrunnelsen for at rapporten ble satt i gang. «Hvordan»-kategorien handler om utførelsesfasen, det vil si planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen.

Hvorfor-faktorene

- Konkrete mål
- Timing – rett rapport til rett tid

Hvordan-faktorene

- Dedikert og involvert eierskap
- Oppfølging og kommunikasjon
- Nasjonal nytte

Disse fem faktorene gjaldt for mange av suksessrapportene. De virket dermed å være viktige, uansett hvilken målgruppe man rettet rapportene mot, enten det var politikere, embetsmenn eller den brede offentligheten. De syntes også å være sentrale for mange typer rapporter, så lenge målet er å legge til rette for politikk og nordiske løsninger.

Samtidig virker det tydelig at rapporter i Nordisk ministerråd blir mindre vellykkede når disse faktorene ikke har blitt tatt hensyn til. Jo bedre man lykkes med å treffe disse faktorene, jo større sjanse har man for å legge godt til rette for politikk med sin rapport. Jo lengre unna man er, jo større sjanse for at utfallet ikke blir tilrettelegging for politikk.

Vi begynner med «hvorfor»-faktorene.

HVORFOR: KONKRETE MÅL

En felles suksessfaktor for de aller fleste rapportene vi har undersøkt, var at man hadde et tydelig mål med hva man ville oppnå med rapportene. De var skarpt fokusert.

For flere av rapportene fantes det en tydelig overordnet politisk målsetning. Rapportene var midler i en prosess, hvis mål var å legge til rette for politiske løsninger og nordisk samarbeid. Rapportene var ikke et mål i seg selv – de skulle brukes som et hjelpemiddel for å nå et mål som lå utover selve rapporten. Dette målet forelå før man begynte. Dette gjaldt spesielt rapportene som hadde ledet til konkrete politiske tiltak.

Selv om målene varierte og målgruppene var forskjellige fra rapport til rapport, trakk mange av de vi intervjuet hvor viktig dette hadde vært. Noen av rapportene skulle legge grunnlaget for en politisk strategi eller program. Andre rapporter hadde som mål å påvirke internasjonale politiske prosesser, mens andre igjen skulle lede frem til diskusjoner på ministernivå eller et politisk samarbeid.

For eksempel ble *Nordic Bioeconomy – 25 cases for sustainable change*, som var en kartlegging av bioøkonomifeltet, bestilt for å legge grunnlaget for en nordisk strategi på området. Mens en rapport fra Elmarkedsgruppen, *Regional Electricity Market Design*, som kartla EL-markedet i fire regioner i Europa, skulle legge et faglig grunnlag for å drøfte felles nordiske posisjoner, som igjen skulle brukes for å påvirke et lovfor-slag fra EU-kommisjonen. En kartlegging om E-ID i Norden, *Nordic digital identification (eID) – Survey and recommendations for cross border cooperation*, skulle utrede grunnlaget for å få et politisk mandat til å arbeide med at borgere

og næringsliv skulle kunne bruke sine nasjonale E-ID i alle nordiske land. I et annet tilfelle var to rapporter bestilt med et mål om et samarbeid mellom International Labour Organisation (ILO) og Nordisk ministerråd.

Et par av de vi intervjuet, mente at man burde ha som utgangspunkt, eller visjon, at man skal legge til rette for politiske løsninger og nordisk samarbeid, og at rapportene bør ses på som et ledd i prosessen for å nå dette målet. De mente at hvis man kun tenker på en rapport som et avgrenset «prosjekt», som noe man skal starte, gjennomføre og avslutte, reduseres sannsynligheten for et godt politiske utbytte. Dette syntes å gjelde for nesten alle rapportene vi undersøkte. Rapportene var ikke bare et prosjekt i seg selv, et mål i seg selv – de var en del av en større, målrettet prosess.

Et eksempel på dette var en rapport om hvordan klimaendringer og næringslivets konkurransevne henger sammen i Norden. *Nordic businesses on the climate transition, competitiveness and growth – an interview study among leading businesses in the Nordics* var basert på intervjuer med sentrale nordiske næringslivsledere, og ledet til slutt frem til en samtale i ministerrådet for miljø og klima mellom ministrene og disse næringslivslederne. Siktemålet hadde hele tiden vært denne samtalen på ministernivå. For å gjøre undersøkelsen relevant for ministrene, hadde man involvert nordiske næringslivsledere på øverste nivå i rapporten og deretter i ministermøtet.

HVORFOR: TIMING – RETT RAPPORT TIL RETT TID

En annen sentral årsak til at flere av rapportene hadde lagt godt til rette for politikk og nordisk samarbeid, var den gode timingen. Det betød at rapportene enten hadde vært rettet mot en pågående politisk prosess, handlet om et dags-

aktuelt tema eller møtt et konkret behov. For flere rapporter gjaldt flere av disse faktorene, men fellesnevneren for alle rapportene var at det var rett rapport til rett tid.

To rapporter var godt timet fordi de ble bestilt på et tidspunkt som gjorde at de kunne brukes som et verktøy for å påvirke internasjonale politiske prosesser. Den ene rapporten, *Peatlands and climate change in a Ramsar context*, handlet om myrområder og deres rolle i klimaendringene. Den førte til endringer i en konvensjon om våtområder (Den såkalte Ramsar-konvensjonen), noe som igjen spilte inn i klimaforhandlingene. Rapporten var siktet inn mot en politisk prosess, i dette tilfellet internasjonale forhandlinger om våtområder og klimaforhandlinger. Målet var å påvirke klimaforhandlerne behandling og inndragelse av våtområdene gjennom Ramsar-konvensjonen. Rådgiveren mente dette viste hvor viktig det er at man har oversikt over de politiske strømningene, slik at man kan skreddersy det nordiske prosjektet for å treffe den aktuelle diskusjonen og dermed fylle et reelt behov.

Den andre rapporten som var godt timet på denne måten, var *Regional Electricity Market Design*. Den ble bestilt av Elmarkedsgruppen på et tidspunkt som gjorde at den kunne brukes som et verktøy for å påvirke et forslag til ny lovgivning fra EU-kommisjonen.

Arbeidet med disse to rapportene var styrt av aktører som kjente godt til de politiske prosessene, og dermed hadde mulighet til å time rapportene inn mot viktige faser i prosessene.

God timing kunne også bety at det var et konkret behov for rapporten hos målgruppene. Det vil si at det fantes en interesse for temaet hos dem rapporten var ment for. Det oppga flere rådgivere som en grunn til at deres rapporter hadde lyktes. Et eksempel på dette, er *Nordic labor markets and the sharing economy: Report from a pilot*

project. Rapporten var en kartlegging av hvordan delingsøkonomien påvirker arbeidsmarkedene i Norden. Da rapporten ble bestilt, fantes det en etterspørsel i alle de nordiske landene etter kunnskap om hvordan man skulle forholde seg til det relativt nye fenomenet, som det var tydelig at kunne få store konsekvenser for det nordiske arbeidsmarkedet. Det var mye interesse og diskusjon om temaet, men ikke så mye solid kunnskap. Det var med andre ord noen som hadde behov for informasjon, og temaet hadde en tydelig nordisk relevans. Rapporten ble godt mottatt, og den la grunnlaget for det som nå er et stort felles nordisk forskningsprosjekt på området.

En annen rapport om et tema det fantes betydelig interesse for, var rapporten om E-ID, *Nordic digital identification (eID) Survey and recommendations for cross border cooperation*. Det hadde vært diskutert i en ekspertgruppe, som besto av IT-direktører, hvordan man kunne samarbeide om E-ID i Norden, men det var ikke noe særlig fremgang i prosessen og det manglet et politisk mandat. IT-direktørene ønsket en kartlegging, og sekretariatet foreslo å utarbeide denne rapporten. Rådgiveren mente at det hadde vært avgjørende for at rapporten lyktes at man hadde møtt interessen som fantes. Rapporten ledet slutt til et stort pågående arbeid med at man skal kunne bruke sin nasjonale E-ID i alle nordiske land.

Den tredje varianten av god timing, betød at rapportene hadde handlet om et dagsaktuelt tema det var stor interesse for. Det hadde bidratt til stor spredning av rapporten både i media og hos brede målgrupper, telt i antall nedlastinger og etterspørsel fra andre aktører og organisasjoner.

Dette gjaldt flere rapporter, blant annet *Bumps on the Road to 2030: An overview of the common challenges for the Nordic countries in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Den kartla hvor langt de nordiske landene hadde kommet for å nå de 17 verdensmålene innen 2030, og

fremhevet noen av de mest utfordrende målene for Norden. Rapporten har fått mye oppmerksomhet og etterspørsel hos viktige målgrupper. Rådgiveren påpekte at man traff tidsånden med rapporten, og at det hadde vært et tydelig behov for den.

Et annet eksempel er rapporten *Tillit – Det nordiska guld*. Den viste at den nordiske tilliten er høy, hvorfor den er høy og hva som kan utfordre den. Rapporten har fått mye oppmerksomhet både i og utenfor Norden. Rådgiveren bak rapporten mente den var vellykket blant annet fordi handlet om et aktuelt og viktig tema i samtiden: En svekket tillit mellom befolkning og myndigheter er en hyppig forklaring på de politiske skjellene i USA og Europa de siste årene. Samtidig finner man de høyeste tillitsnivåene i Norden. Det gjorde tillit aktuelt og interessant, både i Norden og globalt. Rapporten traff en nerve ved å samle opp kunnskap på området og gi det en nordisk vinkling.

Etter å ha sett på de to viktigste "hvorfor"-årsakene til at en rapport lyktes, går vi nå over til "hvordan"-årsakene, det vil si hvordan rapportene ble utarbeidet.

HVORDAN: DEDIKERT OG INVOLVERT EIERSKAP

En viktig faktor, som gjaldt flere av rapportene, syntes å være at et sterkt og engasjert eierskap fra Nordisk ministerråd til prosessene. Det sikret at rapporten holdt god nok kvalitet og at den ble fulgt opp, det vil si at den ble bragt videre i den politiske prosessen og spredd til målgruppene.

En del av dette eierskapet manifesterte seg da rapporten ble skrevet. Flere rådgivere som hadde arbeidet med rapporter som ble produsert av andre, enten en utreder i en strategisk gjennomlysning eller en konsulent, påpekte hvor

viktig det var at de hadde vært tett på prosessen, enten ved å delta aktivt i skrivearbeidet, eller ved oppfølging i kommentarrunder. I flere tilfeller var arbeidsfordelingen slik at den eksterne forfatteren konsentrerte seg om det faglige, mens rådgiveren i Nordisk ministerråd håndterte de mer politiske aspektene. Da kunne rådgiverne med sin forståelse av det politiske mulighetsrommet styre rapportene i riktig retning.

Et eksempel på denne arbeidsfordelingen var prosessen som ledet frem til *Solutions Menu: A Nordic Guide to Sustainable Food Policy*. Konsulenten som skrev hoveddelen av rapporten satt i Nordens Hus og samarbeidet tett med den aktuelle rådgiveren. Rådgiveren mente dette var en suksessfaktor, nettopp fordi det bidro til at rapporten fant den riktige politiske formen. Også i arbeidet med *Bumps on the Road to 2030: An overview of the common challenges for the Nordic countries in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs)* hadde konsulentene blitt fulgt tett opp av sekretariatet gjennom flere møter og kommentarrunder.

Når sekretariatet er tett på prosessen, er det også større muligheter for å trekke inn kommunikasjonsavdelingen i arbeidet.

Et sterkt eierskap var ikke bare viktig for at rapporten skulle holde en god nok kvalitet, men også for hvordan rapporten ble fulgt opp i det politiske systemet. De rapportene som hadde ledet til mer nordisk samarbeid, hadde en eier som sørget for å drive rapporten videre, enten ved å sørge for at den ble kommunisert eller fulgt opp politisk. Det kunne enten være eierskap fra sekretariatet eller embetsmenn.

Et eksempel på denne typen eierskap var rapporten om myrområder og deres rolle i klimaendringene, *Peatlands and climate change in a Ramsar context*. Rapporten førte til endringer i en konvensjon om myrområder, som igjen spilte inn de internasjonale klimaforhandlingene. En engasjert og drivende

embetsmann ledet prosjektet, samt en koordinator fra den nordiske arbeidsgruppen. Prosjektlederen var hengiven og dedikert til arbeidet, og sikret at rapporten ble fulgt opp etter at den var ferdig. Han sørget blant annet for at det raskt ble utarbeidet en policybrief og at rapporten ble presentert for den relevante målgruppen og tatt videre i systemet.

HVORDAN: KOMMUNIKASJON OG OPPFØLGING

Kommunikasjon av rapporten til målgruppene og oppfølging av rapporten videre i det politiske systemet er avgjørende for at en rapport skal legge godt til rette for politikk og nordisk samarbeid. Det viste også vår undersøkelse. Flere rådgivere vektla i intervjuene hvor viktig det var at arbeidet var godt planlagt og begynte tidlig.

Et tidlig og tett samarbeid med kommunikasjonsavdelingen hadde vært en viktig årsak til at flere av rapportene hadde blitt godt mottatt, oppnådd stor oppmerksomhet og spredning hos målgruppene. Blant annet hadde samarbeidet ført til at rapportene ble godt skrevet og tilgjengelige for leseren. Det gjaldt for eksempel gjennomlysningen på energiområdet. Kommunikasjonsrådgiveren ble involvert fra begynnelsen av skriveprosessen og stilte spørsmål ved utydelig språk og formidling. Deretter diskuterte rådgiveren i sekretariatet, kommunikasjonsrådgiveren og gjennomlyseren kapitlene sammen og hvordan de kunne forbedres. Det hadde ført til at rapporten ble lettere å lese og hadde et klarere og tydeligere språk.

Et annet eksempel er rapporten om bioøkonomi, *Nordic Bioeconomy – 25 cases for sustainable change*. Den ble vellykket blant annet fordi den gjorde et vanskelig emne forståelig, ved å beskrive konkrete eksempler på hva bioøkonomi er. Rapporten var, i et tett samarbeid mellom rådgiveren og kommunikasjonsavdelingen, layoutet, strukturert og skrevet slik at den ble tilgjengelig og forståelig.

En grunnleggende del av kommunikasjonsarbeidet er å definere en målgruppe. Flere vi intervjuet, trakk frem hvor viktig det er at undersøkelsene og utredningene Nordisk ministerråd setter i gang, har en klart definert målgruppe. Hvem skrives rapporten for? Hvem skal ha utbytte av den? Hvem skal man nå frem til? Hvis dette er tydelig, kan man også innrette rapporten og planlegge kommunikasjonen for å nå disse gruppene.

Å ha identifisert målgruppene kan også bidra til å utforme struktur, layout og språk i rapporten slik at den resonnerer hos målgruppen. Det overordnede målet med *Solutions Menu: A Nordic Guide to Sustainable Food Policy*-rapporten var å spre kunnskap om nordiske matløsninger, som en del av statsministerinitiativet. Målgruppen var først og fremst internasjonale beslutningstakere på området, særlig politikere og embetsmenn. Forfatterne valgte en struktur og layout som skulle resonnerer hos målgruppen: likheten med en restaurantmeny.

I det tidlige arbeidet med kommunikasjon, hadde man også tidlig identifisert målgrupper og nøkkelaktører man ville nå og involvert dem tidlig, for å oppnå en god spredning av rapporten. I arbeidet med *Solutions Menu: A Nordic Guide to Sustainable Food Policy*, hadde forfatterne på forhånd identifisert noen aktører de ville at skulle spre rapporten videre i sitt nettverk. Forfatterne ba dem om et sitat som kunne brukes i rapporten. Da rapporten var ferdig, opplevde de at det var lettere å få med seg disse personene i oppfølgingen og kommunikasjonen. Et annet eksempel på en slik taktikk var gjennomlysningen på energiområdet *Sterkt i dag – sterkere i morgen*. Rådgiveren og kommunikasjonsavdelingen identifiserte ambassadører for rapporten, for eksempel ministre, tenketanker, bransjeorganisasjoner og andre nøkkelpersoner, og rettet kampanjen i sosiale medier mot disse personene.

Utover kommunikasjon til målgruppene, kom det også frem i intervjuene hvor viktig det politiske etterarbeidet var, hvis en rapport skulle lede til politiske løsninger og initiativer. Det ble også trukket frem at man burde planlegge dette detaljert – altså hvordan det konkret skal utføres og hvilke nøkkelaktører som skal nås. Dette hadde vært spesielt viktig for at rapporten om *Peatlands and climate change in a Ramsar context*. Målet med rapporten var å påvirke klimaforhandlingene gjennom konvensjonen for våtområder, og man hadde en detaljert plan for hvordan man skulle gjøre det. Prosjektgruppen hadde identifisert målgruppen (internasjonale ramsar- og klimaforhandlere), og det fantes en klar plan for hvordan man skulle nå frem med budskapet til dem. Rådgiveren beskrev det som en målrettet og presis operasjon, hvor man finsiktet målet og utarbeidet akkurat den rapporten som var nødvendig for å lykkes.

HVORDAN: NASJONAL NYTTE

Det som også var et viktig element for suksessen for flere av rapportene, og spesielt de som hadde ledet til konkrete politiske resultater, var at prosjektet hadde en tydelig nordisk relevans og blitt interessant for landene å følge opp. Flere pekte på at man hadde lyktes med å fremheve den nasjonale nytten av at man samarbeidet nordisk om temaet.

Et eksempel var arbeidet med E-ID og rapporten *Nordic digital identification (eID) – Survey and recommendations for cross border cooperation*. Rapporten viste hva de nordiske landene kunne foreta seg for å løse problemet med at man ikke kan bruke sin E-ID i andre nordiske land. Dette var et problem som det var fornuftig å løse i det nordiske samarbeidet. Utgangspunktet var at man hadde mye tillit til hverandre i Norden og passunionen. Det la grunnlaget for at man kunne og burde samarbeide nordisk om E-ID. Rådgiveren

understreket at prosjektet med E-ID også viste hvordan en nordisk løsning kunne komme borgerne og næringslivet til nytte, noe som gjorde det interessant for politikerne å følge opp. Videre ble samarbeidet om E-ID presentert som en nøkkel for digitaliseringsarbeidet. Rapporten ga også presise anbefalinger til det videre samarbeidet om E-ID, noe som gjorde det lettere å videreføre arbeidet inn i en handlingsplan.

Et annet eksempel på hvordan nasjonal nytte hadde gitt en nordisk relevans, var anbefalingene i gjennomlysingen i energisektoren, *Sterkt i dag – sterkere i morgen*. Rådgiveren fortalte at anbefalingene i rapporten hadde vært ganske jordnære og realistiske, og siktet inn mot områder hvor landene kunne se en nasjonal nytte og muligheter. Han mente dette hadde bidratt til gjennomlysingen ble vellykket. Rådgiveren fortalte at mange grundige sonderinger på forhånd hadde gitt forfatterne en god forståelse av hva landene hadde behov for og ønsket seg.

Et tredje eksempel var kartleggingen av hvordan det europeiske elmarkedet er designet. Rapporten ble bestilt av Elmarkedsgruppen, i forbindelse med at EU hadde planer om en energiunion og nye regler for elmarkedsdesign. Rapporten la et faglig grunnlag for å drøfte felles nordiske styrkeposisjoner som kunne brukes til å påvirke EU-kommisjonen. På bakgrunn av rapporten, skrev de nordiske landene et felles brev til EU-kommisjonen. De møtte også EU-parlamentet for å påvirke EUs politikk på området etter at EU-kommisjonens forslag var lansert. Rapporten er et eksempel på hvordan man kan bruke det nordiske samarbeidet til å skape et felles faglig grunnlag, identifisere felles nordiske posisjoner og gjennom en felles nordisk stemme øke den nasjonale innflytelsen. Det har en tydelig nordisk relevans og nasjonal nytte.

Hvorfor legger noen rapporter ikke godt til rette for politikk og nordisk samarbeid?

Det produseres mange gode og relevante rapporter i Nordisk ministerråd. Samtidig tyder vår undersøkelse også på at det har blitt produsert rapporter som ikke legger så godt til rette for politikk eller nordiske løsninger. I det store og hele handler det om rapporter som på en eller annen måte fikk lite oppmerksomhet og spredning, og som ikke ledet til politiske løsninger. I intervjuene fikk vi oppgitt at det kan skyldes:

- **Uklart mål og utydelig fokus:** Det har blitt produsert rapporter uten et tydelig mål. Det kan være uklart hvorfor man setter i gang prosjektet og uklart hva man skal bruke rapportene til når de er ferdige. Det ble også pekt på at fokuset for noen rapporter ikke var skarpt nok. Rapporter har blitt spredd over for mange tematiske områder, slik at det ble mange små prosjekter som ikke hang sammen.

Noen stilte spørsmål ved om man noen ganger produserte rapporter på automatikk. Noen mente at det produseres for mange rapporter i Nordisk ministerråd, og at det bør utgis færre rapporter.

- **Målgruppe for utydelig definert:** Flere vi intervjuet, stilte spørsmål ved om man god nok til å definere en tydelig målgruppe, før man begynner med en rapport. En rådgiver mente at det lages gode rapporter i ministerrådet som ikke leder til betydelige resultater, fordi man ikke har tenkt gjennom mottakeren. Med andre ord har man ikke identifisert en tydelig målgruppe som skal motta og rapporten og vurdert hvilken nytte de vil få av den.
- **Svakt eierskap:** Utbyttet av en rapport kan bli begrenset når undersøkelsen settes ut til en konsulent, samtidig som sektoren og sekretariatet ikke kjenner et sterkt nok eierskap til rapporten og oppfølgingen av den.

Risikoen øker når forfatteren eller konsulenten skal stå for kommunikasjonen eller oppfølgingen av rapporten. En rådgiver påpekte at forfatterne ofte er fagfolk, som er gode til å utarbeide rapporter, men ikke har noen ekspertise på kommunikasjon. Da kunne det skje at forfatteren presenterte rapporten i et par fora, og så skjedde det ikke så mye mer.

Det kunne også forekomme at en sektor produserte rapporter på en annens sektors område. Hvis den sistnevnte sektoren ikke følte et eierskap til disse rapportene, fikk de ikke tilstrekkelig gjennomslagskraft.

- **Ikke tilstrekkelig arbeid med kommunikasjon og oppfølging:** Det kom frem i intervjuene at det er et forbedringspotensial i Nordisk ministerråd for planleggingen og gjennomføringen av kommunikasjonen og den politiske oppfølgingen. Det forekommer at kommunikasjonen planlegges for sent. Anbefalinger kan også være for konseptuelle og vanskelige å omsette i videre politisk handling.

En fellesnevner for mange av disse faktorene, er at de handler om planleggingen av prosjektene. Det ble påpekt i intervjuene at man noen ganger starter opp prosjekter for raskt, uten å ha planlagt godt nok.

Anbefalinger

Basert på undersøkelsen, syntes det å være viktig å ta hensyn til følgende for å legge godt til rette for politikk og nordiske løsninger, når man setter i gang med en analyse eller undersøkelse:

- Undersøkelsen settes i gang med et konkret overordnet mål å legge til rette for politiske løsninger og nordisk samarbeid.
- Det er et tydelig hvordan rapporten skal bidra til at man når målet.
- Timingen er gjennomtenkt. Undersøkelsen er for eksempel rettet mot en pågående politisk prosess, møter et konkret behov eller handler om et tema det er stor interesse for hos målgruppen.
- Sonderinger og undersøkelser av hva det er mulig å få til politisk gjennomføres.
- Planleggingen av kommunikasjonsarbeidet og den politiske oppfølgingen starter tidlig. Målgrupper og hva de har behov for klargjøres og legger føringene for resten av arbeidet. Denne planleggingen er så detaljert som mulig.
- Det vurderes om en rapport er den rette måten å kommunisere undersøkelsen på. Skal undersøkelsen muligens heller for eksempel bli en podcast, et seminar eller noe annet?
- Rapporten skrives og layouts med tanke på å nå målgruppen.
- Forfatteren/konsulenten følges tett opp. Bestiller involverer seg i skrivearbeidet hvis det er nødvendig.
- Policyanbefalinger og løsninger for nordisk samarbeid tar hensyn til nasjonal nytte. Anbefalingene er presise og viser enkelt og tydelig hvordan man kan løse problemet.

Vedlegg: Metode og suksessrapporter

Denne undersøkelsen har hatt to innfallsvinkler. Den ene har vært å finne frem til vellykkede rapporter fra Nordisk ministerråd, og analysere og sammenstille hva det har vært med disse rapportene, og prosessene de har inngått i, som har ført til at man lyktes. For å gjøre det har vi bedt rådgiverne i Nordisk ministerråd om å foreslå rapporter som har ledet til politisk handling, andre viktige resultater eller fått stor spredning og oppmerksomhet. Vi har deretter intervjuet 11 rådgivere om 14 suksessrapporter, om hva som førte til at man hadde lyktes med rapportene. I

t tillegg har vi gjennomført supplerende intervjuer med 4 andre rådgivere og 3 avdelingsledere, og hatt ytterlige samtaler med andre rådgivere.

Den andre innfallsvinkelen har vært å undersøke hva som kan forbedres ved Nordisk ministerråds rapportproduksjon; altså hvilke problemer som finnes. Undersøkelsen av denne problemstillingen har vært basert på intervjuene nevnt over. Suksessrapportene vi har intervjuet rådgiverne om, er følgende:

Tittel	Tema	Suksess besto av:
<i>Nordic Bioeconomy – 25 cases for sustainable change (2017)</i>	Kartlegging av bioøkonomifeltet.	La grunnlaget for en nordisk strategi for bioøkonomi. Definerte en politisk dagsorden. Stor internasjonal oppmerksomhet. Mange nedlastinger og mye delt i sosiale medier.
<i>Bumps on the Road to 2030: An overview of the common challenges for the Nordic countries in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) (2017)</i> <i>Sustainable Consumption and Production – An overview of Nordic progress towards SDG12, and the way ahead (2018)</i>	Den første rapporten kartla hvor langt de nordiske landene var kommet for å nå de 17 verdensmålene innen 2030, og fremhevet noen av de mest utfordrende målene for Norden. Den andre rapporten analyserte de nordiske landenes største utfordringer med å nå bærekraftsmål 12.	Den første rapporten bidro til å fokusere Generasjon 2030-programmet. Fått mye oppmerksomhet og etterspørrelse hos viktige målgrupper, blant annet Folketinget og internasjonale konferanser.
<i>Det framtidige nordiske helseområdet (2014)</i>	Strategisk gjennomlysning på helseområdet. Skulle foreslå nye muligheter for nordisk samarbeid.	Satt kursen for det nordiske samarbeidet på helseområdet. Alle anbefalinger fulgt opp, men ikke akkurat som foreslått.
<i>Nordic businesses on the climate transition, competitiveness and growth - An interview study among leading businesses in the Nordics</i>	Kartlegging av hvordan klimaendringer og næringslivets konkurransevne henger sammen i Norden. Intervjuer med ledere i de ledende selskapene i Norden.	Rapporten ledet til en samtale i MR-MK mellom næringslivsledere på øverste nivå og ministre om temaet.

<i>Nordic digital identification (eID) – Survey and recommendations for cross border cooperation (2016)</i>	Kartla nordiske E-ID systemer, likheter og forskjeller.	Viktig ledd og drivkraft i det nordisk-baltiske samarbeidet om E-ID. Stor internasjonal interesse for rapporten, også i EU.
<i>Nordic labor markets and the sharing economy: Report from a pilot project (2017)</i>	Kunnskapskartlegging om delingsøkonomi i de nordiske landene.	La grunnlaget for et stort forskningsprosjekt om fremtidens arbeidsliv.
<i>Peatlands and climate change in a Ramsar context – A Nordic Baltic Perspective (2015)</i>	Rapport om myrområder og deres rolle i klimaendringene.	Førte til endringer en konvensjon om myrområder (den såkalte Ramsar-konvensjonen), som igjen spilte de internasjonale klimaforhandlingene.
<i>Regional Electricity Market Design (2016)</i>	Kartlegging av hvordan det europeiske elmarkedet er designet. Ledd i en strategi for å få innflytelse på EUs lovgivning	På bakgrunn av rapporten skrev de nordiske landene et felles brev til kommisjonen om felles nordiske posisjoner. De møtte også EU-parlamentet for å påvirke EUs politikk på området etter at EU-kommisjonens forslag var lansert.
<i>Solutions Menu: A Nordic Guide to Sustainable Food Policy (2018)</i>	Samlet nordiske policyløsninger for bærekraftig matkonsumpsjon. Overordnet mål om dele nordiske matløsninger som skal føre til internasjonale policyendringer på området.	La grunnlaget for videre arbeid med holdbar matkonsumpsjon i ministerrådet. Stor internasjonal etterspørsel og mange nedlastinger Førte til at nordiske ministre diskuterte prosjektet.
<i>Sterkt i dag – sterkere i morgen (2017)</i>	Strategisk gjennomlysning av energisektoren.	Satte kursen i energisektoren. Nesten alle anbefalingene er gjort noe med.
<i>The Ultimate Balancing Act (2016)</i> <i>All About Business (2016)</i>	Skulle legge et grunnlag for et samarbeid mellom ILO og NMR.	Rapportene sementerte et politisk samarbeid mellom Nordisk ministerråd og International Labour Organization. Resulterte i politiske dialogmøter på høyt nivå.
<i>Tillit – Det nordiska guldet (2017)</i>	Rapport som viste at den nordiske tilliten er høy, hvorfor den er høy og hva som kan utfordre den.	Rapporten har fått mye oppmerksomhet både i Norden og utenfor, og er nedlastet mange ganger.



Nordisk ministerråd
Norden Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København
www.norden.org